

**VIVIANNE LORENNA S.VIEIRA DE MELO**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS  
OMISSIVOS**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em Direito  
do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Dr. Héctor Valverde Santana

**BRASÍLIA**  
**2009**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....</b>	<b>8</b>
1.1 Teoria da Total Irresponsabilidade do Estado .....	9
1.2 Teoria Civilista.....	10
1.3 A Teoria Publicista.....	11
<b>2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PREVISÃO NORMATIVA DO ART. 37, §6º .....</b>	<b>13</b>
2.1 A Responsabilidade do Estado Brasileiro e o seu desdobramento Histórico .....	13
2.2 A Responsabilidade Objetiva do Estado .....	17
2.2.1 Teoria do Risco Administrativo.....	18
2.2.2 Teoria do Risco Integral .....	21
2.3 A Responsabilidade Subjetiva do Estado.....	22
2.4 O Serviço Público e a Qualidade e Conduta do Agente na Prática do Ato Danoso.....	25
2.5 As teorias do nexo de causalidade e sua aplicação prática.....	30
<b>3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS ATOS OMISSIVOS .</b>	<b>35</b>
3.1 Responsabilidade Objetiva ou Subjetiva.....	35
3.2 Teoria Mista – Omissão Genérica e Específica .....	40
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>52</b>

## **RESUMO**

O objetivo central do presente trabalho monográfico é a análise da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos sob a luz do disposto no artigo 37, §6º, da CF/88. A regra geral é a aplicação da responsabilidade objetiva, que tem por elementos constitutivos a comprovação do nexo de causalidade, relação de causa e efeito entre a ação do agente e o resultado lesivo, bem como o dano sofrido pelo particular. A divergência, contudo, reside nos atos omissivos do Estado que porventura gerarem danos ao particular, pois não há consenso se a responsabilidade será subjetiva ou objetiva, ou ainda a aplicação destas duas teorias. portanto, será este o objeto de estudo desta pesquisa.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil. Estado. Omissão. Corrente Objetiva. Corrente Subjetiva. Omissão Genérica. Omissão Específica.

## INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado surgiu graças à instituição de um Estado Democrático de Direito que possibilitou aos cidadãos a reivindicação por seus direitos consagrados em leis. Assim, permitiu-se ao cidadão que sofreu alguma espécie de dano injusto em decorrência do desdobramento da atividade estatal buscar, ante o Poder Judiciário, a reparação desta lesão, que se dará de modo pecuniário, sob o instituto da indenização, seja ela por danos materiais, morais, ou até mesmo por ambos.

No primeiro capítulo deste trabalho, aborda-se o caminho histórico atravessado pelas diversas teorias que fundamentaram a responsabilidade civil estatal. Verificou-se a surgimento de três grandes fases que nortearam este processo. No início, predominava-se a total irresponsabilização estatal, e hoje, como se pode observar, a responsabilidade estatal se manifesta de forma objetiva, uma vez que não importa qualquer incursão no campo da subjetividade, isto é, não se faz mais necessária a análise da culpa ou do dolo.

Portanto, foram três as principais fases da responsabilidade civil do Estado, quais sejam, a fase da total irresponsabilidade, alicerçada na teoria de que o Estado em hipótese alguma pudesse ser passível de responsabilização por quaisquer danos oriundos da execução de sua atividade com fundamento em expressões típicas, tais quais, “*The King can do no wrong*” – o rei não erra, e “*L’État c’est moi*” – o Estado sou eu, termos que explicam a conjectura que preponderava neste momento histórico, a prevalência dos Estados Absolutistas.

A segunda fase fora marcada pela predominância das Teorias Civilistas com regramentos e princípios próprios do Direito Civil, onde se tem pela primeira vez a ideia de

culpa, isto é, a possibilidade se atribuir a alguém a responsabilidade por ter causado dano em desfavor de outra pessoa. Esta teoria, também é conhecida como Teoria da Culpa Civil.

De outro modo erige a teoria publicista, a terceira fase, na qual a responsabilidade civil fundamenta-se com regras próprias do Direito Público, tendo como marco histórico o famoso caso Blanco, julgado pelo Tribunal de Conflitos Francês, no qual se verificou pela primeira vez a responsabilização estatal por atos decorrentes de sua atividade administrativa. Esta teoria desdobra-se, ainda, em outras quatro subteorias, quais sejam, a teoria do “*faute du service*” – na sua melhor tradução entendida como a culpa do serviço, a teoria do risco integral, a teoria do risco administrativo, e, por fim, a teoria do dano objetivo.

Assim, o segundo capítulo trata da Constituição Federal de 1988 e a interpretação doutrinária e jurisprudencial acerca do disposto no art. 37, §6º. Neste contexto estudar-se-á a responsabilidade do Estado brasileiro ante o seu desdobramento histórico, ou seja, a evolução que passou este instituto desde a Constituição Imperial de 1824 até a vigente Constituição Federal de 1988.

Destarte, a Constituição Federal de 1988 fez prevalecer a responsabilidade objetiva, que fora antevista pela Constituição Federal de 1946. Esta teoria permite que os entes que compõem a administração pública, tanto direta quanto indireta, devem reparar todos os atos que gerarem danos ao particular, independente da análise de culpa, sendo suficiente para a sua comprovação a demonstração do nexo de causalidade, compreendido como a relação entre a ação lesiva e o consequente prejuízo, e o dano injusto ocorrido. Por conseguinte, fundamenta-se a responsabilidade objetiva na modalidade do risco administrativo, pois se configura o Estado como um fornecedor e prestador de serviços, que assume para si a responsabilidade por todos os atos que derivem de sua atuação.

Também se faz um estudo da responsabilidade subjetiva do Estado, que pressupõe necessariamente a existência de um elemento subjetivo, qual seja, a culpa. Portanto, trata-se do dever estatal de indenizar um indivíduo quando o Estado, no exercício de suas funções cometer um ato contrário à Lei, em razão da desobediência ao princípio da legalidade. Esta espécie de responsabilidade tem por fundamento a teoria do “*fautu du service*”, que pode ocorrer ante três premissas: a) o serviço não funcionou quando deveria funcionar; b) o serviço funcionou; e, ainda, c) o serviço funcionou atrasado. Depreende-se, então, como um serviço deficiente, precário e/ou insuficiente.

Neste capítulo, ainda há uma análise do que se compreende por serviço público e a qualidade do agente na prática do ato danoso, elementos que estão presentes no artigo 37, § 6º, da CF/88, que merecem uma especial atenção. Os serviços públicos não se confundem com a figura do Estado, mas, sim, são todas as atividades que o Estado exerce para cumprir os seus fins; tal concepção, frise-se, fora inspirada pelo doutrinador Mário Masagão. Por conseguinte, o conceito de agente público, que deve ser entendido de forma a abranger todos aqueles que possuem vínculo direto ou indireto com a administração pública, sejam os políticos, servidores, empregados das empresas privadas que executam atividades públicas e até mesmo aqueles contratados temporariamente. Portanto, deve-se entender o agente em seu sentido máximo, lato, de forma a abranger todos que estão a serviço do Poder Público.

Adiante, tem-se a análise do pressuposto da responsabilidade civil que se emerge de suma importância, pois, sem sua configuração, afastada está a imputação ao Estado da responsabilidade civil, e, conseqüentemente, do dever de indenizar. Trata-se do nexo causal, cuja previsão normativa está no artigo 403 do CC/02. Várias foram as teorias que o explicaram e o interpretaram, mas a que hoje prevalece é a teoria do dano direto e imediato,

também conhecida como a teoria da interrupção do nexo causal.

No terceiro capítulo demonstrar-se-á a divergência doutrinária acerca da responsabilidade civil do Estado pelos atos omissivos, cujo entendimento mostra-se divergente, uma vez que não há um denominador comum entre a doutrina brasileira acerca da natureza jurídica da responsabilidade estatal, se subjetiva ou objetiva. Há, outrossim, a ocorrência de uma terceira corrente, ou teoria mista que procura agregar elementos das duas correntes principais, com esteio nos conceitos da omissão genérica e omissão específica, que será analisada, bem como os seguidores.

Por fim, apresenta-se a conclusão, iniciada por uma breve síntese do trabalho exposto e seguida pela análise que se pôde inferir da pesquisa bibliográfica assim como da de jurisprudência brasileira acerca do presente tema de pesquisa.

# 1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O surgimento do instituto da responsabilidade civil se deve à constituição e preponderância do Estado Democrático de Direito, modelo este que permitiu ao cidadão que fora lesado buscar ante o Poder Judiciário a reparação do dano sofrido em detrimento daquele que o cometeu com o fim precípua de trazer a coisa danificada ao seu *status quo ante*. Ressalte-se que, na impossibilidade de fazê-lo, surge então o direito ao ressarcimento patrimonial, seja ele composto por danos materiais, morais e até mesmo por ambos.<sup>1</sup>

O caminho histórico percorrido pelas mais variadas Teorias da Responsabilidade Civil do Estado avançou desde a total irresponsabilidade estatal até, como atualmente se verifica, a sua completa responsabilização, de forma objetiva, independente da análise de existência de dolo ou culpa.<sup>2</sup>

Logo, verifica-se a existência de três fases predominantes acerca do presente tema. A primeira, conhecida como a fase da total irresponsabilidade estatal, fundamentada na teoria de que o Estado em hipótese alguma pudesse ser responsabilizado por quaisquer de seus atos, que, eventualmente, gerassem danos aos cidadãos em geral. Com fundamentos opostos, tem-se a segunda fase, a civilista, firmada nas normas de Direito Civil, e por último, a fase atual, compreendida como a fase da responsabilidade objetiva, com normas próprias do Direito Público.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>2</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

<sup>3</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá, 1996.



## 1.1 Teoria da Total Irresponsabilidade do Estado

A primeira fase caracterizou-se pela total irresponsabilização do ente estatal. Fundamentava-se esta vertente na ideia de que o chefe máximo do poder público seria a própria divindade “presente” aqui na terra, com a precípua função de estabelecer as regras sociais de conduta, para desta forma, firmar-se a paz social. O Estado, portanto, era um ser infalível, indefectível, preciso e exato.<sup>4</sup>

A justificação histórica para a prevalência dessa teoria encontra amparo na existência, naquele momento histórico, dos Estados Absolutistas, com supedâneo nas concepções de soberania, poder, e principalmente por ser o Estado apenas um titular de direitos, pois não se aceitava que este pudesse ser, também, um sujeito com deveres e obrigações.

Há que se observar que as leis, em geral, refletem em seus textos os anseios da sociedade, características estas que se encontram no bojo e espírito da nossa atual Constituição. Ou seja, as normas acompanham a evolução da própria sociedade, sendo aquela, volatéis, mutáveis e necessárias.

Assim, graças às revoluções socialistas manifestadas em todo o grande cenário europeu, surgiram, na segunda metade do século XIX, os primeiros vestígios do que hoje fundamenta nossa atual teoria. Mais precisamente na França o primeiro grande passo fora dado. Vale observar que é de lá também que se origina grande parte de nossa doutrina com relação ao Direito Público e seus demais ramos.

---

<sup>4</sup> LOMONACO, J.M. Responsabilidade Civil do Estado por ato Lícito. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. Ano I n° 6 jul-ago 200, p. 133-134.

## 1.2 Teoria Civilista

A segunda fase das teorias acerca da responsabilidade civil do Estado é marcada pela manifestação das Teorias Civilistas com regramentos e princípios do Direito Civil, onde se tem pela primeira vez a noção de culpa, ou seja, a possibilidade se imputar a alguém a responsabilidade pelo cometimento de algum fato danoso.<sup>5</sup>

Com efeito, a Teoria Civilista divide-se em duas subteorias, a saber, a Teoria dos atos de Império e a Teoria dos Atos de Gestão, também denominada Teoria da Culpa Civil ou da Responsabilidade Subjetiva. A primeira, respectivamente diz respeito aos atos praticados pelo ente público em nome da soberania estatal. Desse modo, em hipótese alguma, poderia o Estado ser responsabilizado por seus atos danosos uma vez que a imperiosidade, princípio maior e superior a todos os outros interesses e direitos, prevalecia de forma incondicional.

A segunda subteoria, por sua vez, estabelecia a responsabilização estatal com relação aos atos de gestão, entendidos como aqueles em que o Estado age como se particular fosse, desenvolvendo atividades estranhas às suas obrigações ordinárias. Portanto, justificava-se a responsabilização estatal porquanto, nessas relações, este se encontrava submetido às regras do direito privado.<sup>6</sup>

Esta subteoria asseverava que a culpa por parte do agente público deveria ser demonstrada e comprovada cabalmente, tendo em vista que este submetia-se à condição de preposto do Estado, tal qual ocorre nas relações privadas, em que o Estado (ser abstrato)

---

<sup>5</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá, 1996.

<sup>6</sup> Alguns doutrinadores como José Lomonaco e Flávia Martori afirmam que: “Bifurca-se o tema da responsabilidade em duas grandes vertentes, uma temperada por motivos de ordem privada (eminentemente civilista) e outra por motivos de ordem pública (eminentemente social). Daí porque denominadas Teoria Civilista da Responsabilidade do Estado e Teoria Publicista da Responsabilidade do Estado”. LOMONACO, J.M. Responsabilidade Civil do Estado por ato Lícito. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**, Ano I nº 6 jul-ago 200, p. 133-134.

configurava-se como o patrão, e o agente um mero preposto. Por conseguinte, ficava a cargo do indivíduo lesado o ônus probatório de sua pretensão indenizatória, ou seja, incumbia-lhe provar que o agente estatal incorrera em ilicitude, isto é, agira com culpa, elemento subjetivo. Necessário, igualmente, a comprovação da relação de causa e efeito entre a ação e o evento danoso, conhecido como o nexo de causalidade, e, por fim, a própria lesão sofrida.<sup>7</sup>

### 1.3 A Teoria Publicista

Na esteira da evolução histórica, surge então a terceira fase, na qual predominaram as Teorias Publicistas. O marco dessa teoria deu-se com o primeiro precedente de grande conotação social a favor do indivíduo e contra o Estado, o famoso caso Blanco. Ocorrido em meados de 1873, o Tribunal de Conflitos Francês julgou procedente o pedido de indenização pleiteada pela família de uma jovem criança que fora atropelada por uma vagonete a serviço do Governo Francês.<sup>8</sup>

Com efeito, a partir desse momento histórico, de fato consolida-se a responsabilização do Estado regida por regramentos próprios, ou seja, de Direito Público, o que gerou um grande avanço em favor da sociedade em razão de sua aplicação prática. Ademais, originaram do Direito Público Francês, mais quatro subteorias publicistas, quais sejam: a Teoria do “*faute du service*”, a Teoria do Risco Integral, a Teoria do Risco Administrativo, e por fim, a Teoria do Dano Objetivo.

A Teoria do “*faute du service*”, que em nossa língua pátria significa falta do serviço, afasta de vez a ideia de culpa exclusiva por parte do agente público, anteriormente apregoada, e determina que o Estado, diretamente, será responsabilizado por seus atos quando

---

<sup>7</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá, 1996.

<sup>8</sup> Ibidem.

comprovada, na execução dos seus serviços, a existência de defeitos, falhas, lacunas, omissões, cabendo ao administrado a comprovação de tais deficiências.

Em sentido oposto tem-se a Teoria do Risco Integral, na qual o Estado seria compelido a indenizar todos e quaisquer danos que porventura ocorrerem oriundos de sua atuação, ainda que relativos aos atos de gestão. Porém, esta vertente mostrou-se extremosa, e sua aplicação tornou-se inviável no mundo jurídico.

Um pouco mais branda que a conjectura acima, tem-se a Teoria do Risco Administrativo, entendida como aquela em que o Estado apenas seria obrigado a indenizar o administrado quando da prática de atividade perigosa, decorrente da construção de obras públicas, instalações de cabos de energia elétrica, entre outras. Esta teoria justificava-se em razão de o Estado assumir para si todos os riscos inerentes a execução destas obras. Admitia-se, por fim, que os custos com as futuras indenizações seriam igualmente distribuídos entre toda a sociedade com fundamento no princípio da repartição dos ônus e encargos sociais.

Por último, tem-se a Teoria do Dano Objetivo, que estabelecia a responsabilidade do Estado independentemente da análise subjetiva da culpa, de modo a não importar se o agente público atuou de forma lícita ou ilícita, bastando tão-somente a configuração do dano, prejuízo anormal suportado pelo cidadão lesado, e o nexo de causalidade. Elementos estes que serão melhor esclarecidos no momento apropriado.

Portanto, o legado francês transcendeu seus limites territoriais ao sistematizar um novo conceito de responsabilidade estatal pela qual será submetida a Administração Pública brasileira. Esta nova ordem inserida na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, §6º, será tratada com mais propriedade no capítulo seguinte.

## **2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PREVISÃO NORMATIVA DO ART. 37, §6º**

### **2.1 A Responsabilidade do Estado Brasileiro e o seu Desdobramento Histórico**

A responsabilidade civil do Estado sempre se fez presente nos ordenamentos jurídicos brasileiros. A primeira constatação deste instituto deu-se na época da Monarquia, com a Constituição Imperial de 1824, que responsabilizava apenas os agentes públicos, pois o Imperador, revestido do princípio inglês do “*the King do no wrong*”, não podia ser responsabilizado por quaisquer danos decorrentes da atividade estatal. Esta Constituição assim dispôs em seu artigo 179, item XXIX: “Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos”.<sup>9</sup>

A Constituição Republicana de 1891 não inovou com relação à responsabilidade dos agentes públicos, apenas seguiu a mesma orientação que a Constituição Imperial. Desta forma, dispunha o artigo 82 que: “Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos”<sup>10</sup>. Atente-se ao fato de que nesta constituição, a responsabilidade específica do Estado também fora descartada.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em 19 set. 2009.

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em 19 set. 2009.

No campo do direito privado, a responsabilidade civil estatal também fora prevista em nosso ordenamento jurídico a partir do Código Civil de 1916. Mais precisamente no artigo 15, que assim versou:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.<sup>11</sup>

Portanto, nessa linha de entendimento, verifica-se que este dispositivo normativo tinha por objeto a averiguação do elemento subjetivo da responsabilidade civil, qual seja, a culpa. Há que se observar, também, que a responsabilização do Estado era feita de forma indireta, ao passo que a do representante das pessoas jurídicas de direito público se configurava diretamente.<sup>12</sup>

De forma inovadora, a Constituição de 1934, diante das manifestações sociais que pressionavam o governo de então, determinou, no art. 171, que os funcionários públicos responderiam solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos em detrimento de negligência, omissão ou abuso de suas funções. Assim, nos §§ 1º e 2º do referido artigo dispunha que: “§ 1º - Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte; § 2º - Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o

---

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm)>. Acesso em 20 set.2009.

<sup>12</sup> “Também Aguiar Dias ressalta que as expressões ‘procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei’ são tomadas como significativas de culpa do funcionário, e não há como objetar a essa interpretação; portanto, o funcionário acarreta a responsabilidade do Estado quando obra culposamente, não se podendo falar, a teor do citado art. 15, em culpa do Estado.” CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado**. 3. ed. São Paulo.Revista dos Tribunais, 2007, p. 30.

funcionário culpado”<sup>13</sup>. Do mesmo modo procedeu a Carta Magna de 1937, que em seu artigo 158 fez prevalecer o mesmo entendimento da Constituição pretérita.<sup>14</sup>

De forma inovadora, a Constituição de 1946, ao adotar a teoria do risco administrativo pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, ampliou a responsabilidade civil aos entes da administração indireta, como as empresas públicas, e até mesmo aos concessionários ou permissionários a serviço da Administração Pública. Dispôs o constituinte no art. 194 que: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. Parágrafo único: “Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”<sup>15</sup>.

Infere-se, portanto, que esta Constituição fez prevalecer a responsabilidade objetiva, uma vez que, no *caput* do citado artigo, nenhuma referência se faz ao elemento subjetivo da culpa. Deste modo, o legislador constituinte registrou, apenas, no respectivo parágrafo único a expressão culpa, subsídio a ser analisado estritamente no instante do ajuizamento da ação regressiva, cujo objetivo é o de se exigir do agente causador do dano todas as importâncias gastas com o ressarcimento indenizatório pago ao cidadão que suportou a lesão.

A Carta Política de 1967, período em que se instituiu o regime militar após o golpe de 1964, acompanhou o mesmo entendimento que a Constituição pretérita. Consignou-se no art. 105 (posto de igual modo na Emenda Constitucional n.1 de 1969) que:

---

<sup>13</sup>.Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 20 set. 2009.

<sup>14</sup> LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **Responsabilidade pública por atividade judiciária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em 15set. 2009.

“As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único: Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo”.<sup>16</sup>

Logo, depreende-se que a responsabilidade civil do Estado jamais deixou de existir no ordenamento jurídico brasileiro, de tal maneira que evoluiu desde a responsabilização do agente público de forma individualizada, pontual, até a total solidarização com o próprio ente estatal, na pessoa da Fazenda Pública, conforme assinalou a Constituição Brasileira de 1934, fundamento repetido nas demais Constituições que se seguiram. Consequentemente, o apogeu histórico do instituto da responsabilidade do Estado surge com a proclamação da Constituição Federal de 1988, consoante se verá a seguir.

Por sorte, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade do Estado por seus atos no exercício de suas funções fora expressa de forma sucinta, a trazer, por conseguinte, como fundamento norteador, a Teoria da Responsabilidade Objetiva, na qual é preciso apenas a configuração de dois elementos, quais sejam: a prática de um ato lesivo por um agente estatal, bem como o nexo de causalidade (relação de causa e efeito) entre o referido ato e o dano verificado. Assim expressa o artigo 37, § 6º: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.<sup>17</sup>

Destarte, a responsabilização estatal abarcou todas as esferas de atuação da Administração Pública, ou seja, em todos os poderes da União, independentes e harmônicos

---

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 5 ago. 2009.

<sup>17</sup> HENTZ, Luiz Antônio Soares. **Indenização da prisão indevida, doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Universitária de Direito, 1996, p.87-109.



entre si, bem como estabeleceu que o agente público, em hipótese alguma poderia ser responsabilizado pessoalmente por eventuais danos ocorridos em razão do exercício das atividades estatais. O Estado, finalmente, passa a ser um sujeito passível de responsabilização de forma direta por seus atos.

No entanto, na prática, o emprego desta última teoria não se resolve com a simples subsunção da norma ao caso concreto. O texto constitucional é conciso quanto à existência e prevalência desta espécie de responsabilidade, a objetiva. Porém, a sua interpretação dar-se-á de forma relativa, uma vez que não se pode descartar a teoria da responsabilidade subjetiva, ainda vigente, muito embora com interpretações bastante divergentes quanto à sua aplicação.

## **2.2 A Responsabilidade Objetiva do Estado**

Com efeito, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, instituiu-se a responsabilidade objetiva do Estado como regra geral para aqueles danos causados por atos de sua administração, tanto direta quanto indireta, aos particulares, administrados. Vale ressaltar que o elemento culpa não é constitutivo deste instituto. Dessa forma, restará ao cidadão lesado comprovar apenas a presença do nexo de causalidade, compreendido como a relação entre o ato lesivo e o consequente prejuízo, bem como o próprio dano injusto suportado. Por conseguinte, é assegurado ao Estado o direito de regresso contra o seu agente que deu causa ao dano, o que se fará mediante ação própria, na qual obrigatoriamente há que ser demonstrado e comprovado o comportamento culposos ou doloso daquele.

Assim, a responsabilidade objetiva, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello se fundamenta na ideia de que “é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em

razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera jurídica protegida de outrem. Para configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano”<sup>18</sup>. Logo, nessa espécie de responsabilidade, o Estado somente poderá eximir-se de tal encargo se comprovar que o fato danoso fora originado por culpa exclusiva da vítima ou de terceiro, caso fortuito ou força maior, e, por fim, o estado de necessidade, espécimes das denominadas causas excludentes da responsabilidade civil.

Vale ressaltar que o Estado deve, a todo momento, promover medidas de segurança a fim de minimizar os riscos de sua atividade e, por conseguinte, elidir a concretização dos danos. Portanto, há que se concluir que a responsabilidade objetiva não possui a função punitiva, uma vez que não decorre de atos ilícitos, mas sim a função preventiva, pois deste modo o ente estatal procurará meios para cada vez mais precaver-se da ocorrência de eventuais prejuízos à sociedade.<sup>19</sup>

### *2.2.1 Teoria do Risco Administrativo*

Várias foram as teorias que surgiram a fim de fundamentar a responsabilidade objetiva do Estado. A de maior relevância e preponderância é a teoria do risco, que fora adequada com vistas à aplicação no que concerne às atividades públicas.

---

<sup>18</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26.ed. São Paulo: M.Fontes, 2009, p. 995 e 996.

<sup>19</sup> “Jean Rivero distingue casos de responsabilidade objetiva por risco, quais os de acidente de trabalho sofridos por agentes da Administração e danos causados por coisas perigosas (como explosivos, linhas de transmissão de energia elétrica, armas utilizadas pela polícia etc.), dos casos de responsabilidade sem qualquer culpa ou deficiência do serviço, mas que não procedam do risco administrativo. Seriam, na verdade, danos por atividade lícita, em que também cabe responsabilidade objetiva do Estado. Consoante indica, configurariam tais situações as hipóteses de danos decorrentes de obras públicas não perigosas e que excedem os inconvenientes ordinários de vizinhança, bem como as medidas de ordem econômica ou social impostas a uma empresa em nome do interesse geral”. MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26.ed.São Paulo: M. Fontes, 2009, p. 996.

Conforme ensinamento de Sergio Cavaliere Filho, Léon Duguit, foi quem melhor aperfeiçoou esta teoria para o que se tem hoje – a teoria do risco administrativo.<sup>20</sup>

Esta teoria consiste no pressuposto de que o Estado, fornecedor e prestador de serviços públicos, bem como os seus agentes públicos, assumem para si a responsabilidade por todos os atos que derivem da execução destes serviços. Tais atividades decorrem tão-somente de lei que autoriza e regulamenta, sendo, portanto, lícitas. Deste modo, a responsabilidade objetiva decorre apenas dos atos lícitos, caso contrário, ela será subjetiva. Ademais, para essa teoria, não há qualquer importância com relação à forma que se deu esse serviço, se bom ou mal, bastando apenas que o ato tenha gerado um dano injusto ao particular. Portanto, esta teoria determina a existência do fato do serviço e não a falta do serviço, conforme consigna a teoria da *faute du service* ou culpa do serviço.<sup>21</sup>

Por conseguinte, esta teoria fundamenta a responsabilidade objetiva estatal, uma vez que se impõe ao Estado, assim como às empresas privadas, a devida responsabilização em razão de quaisquer riscos que porventura advenham de sua atuação. Tal premissa encontra amparo ante o princípio da igualdade perante os ônus e encargos sociais, cujo entendimento é o de que na hipótese de o cidadão sofrer algum dano insuportável, incomum e injusto, deverá o Estado arcar com todas as despesas para ressarcir-lo, de forma a não importar a persecução de culpa por parte do agente estatal, bastando somente a comprovação da relação de causa e efeito entre o ato daquele e a configuração do dano.

---

<sup>20</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.231.

<sup>21</sup> “O risco constitui fundamento excepcionalmente estabelecido para a responsabilidade da Administração. O risco supõe que o agente não possa ter conhecimento pleno de todos os fatores e circunstâncias, suscetíveis de determinar os efeitos resultantes do ato, criando-se, portanto, com a prática do ato, o risco, quer dizer a possibilidade de efeitos ou resultados imprevistos.” CRETELLA JÚNIOR, José. **O estado e a obrigação de indenizar**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.307.

Ademais, este princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais, conforme leciona José Cretella Júnior, fora antevisto por Pedro Lessa, em sua obra intitulada *Do Poder Judiciário*, 1915. Segundo o primeiro doutrinador, os prejuízos causados por ato do Estado devem ser suportados por toda a coletividade, numa espécie de justiça distributiva.<sup>22</sup>

Conforme preceitua José Cretella Júnior, a sociedade com o dever de pagar os tributos fomenta a máquina estatal, ao passo que o Estado promove a prestação de um serviço público de qualidade. Assim, a população, em geral, ao desfrutar de tais benefícios, também se torna responsável em custear possível reparação pecuniária em razão de eventual dano sofrido por um dos cidadãos.<sup>23</sup>

Por fim, ressalta-se que esta teoria, muito embora fundamente a responsabilidade objetiva é de toda branda, pois permite ao Estado a possibilidade de eximir-se desta responsabilidade, bastando para isso a alegação e comprovação de alguma das causas excludentes deste instituto, seja para minorar ou para excluir definitivamente tal encargo.

Nesse sentido, o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, em voto proferido pelo Ministro Relator Herman Benjamin, no qual há uma abordagem concisa acerca do tema. O Ministro Relator concluiu que desde a Constituição Federal de 1946 a responsabilidade estatal cinge-se à modalidade objetiva, com esteio na teoria do risco administrativo, firmada na concepção da solidariedade social, assim compreendida como a justa repartição dos ônus em consequência da prestação dos serviços públicos. Assim, emerge a responsabilidade objetiva consolidada na presença dos seguintes

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 304.

<sup>23</sup> Ibidem, p.305 e 306.

elementos: dano, conduta administrativa e o nexo causal, isto é, a relação direta e imediata de causa e efeito.<sup>24</sup>

### 2.2.2 Teoria do Risco Integral

A teoria do risco integral também fundamenta a responsabilidade objetiva. Contudo, sua aplicação no mundo jurídico tornou-se totalmente inviável, uma vez que nesta modalidade de risco não há que falar em atenuação ou abrandamento da responsabilidade estatal, devendo o Estado sempre, em todas as hipóteses, indenizar o indivíduo lesado, ainda que este tenha dado causa ou concorrido para a consecução do dano, de modo a caracterizar o Estado um verdadeiro “*segurador universal*”<sup>25</sup>.

Esta teoria tem por escopo a obrigação de a Administração Pública indenizar o particular quando este sofrer alguma espécie de dano, ainda que tenha ele dado causa exclusiva ao fato lesivo. Por conseguinte, o Estado será chamado para compor o dano mesmo que inexistir qualquer relação causal entre o seu ato e o evento danoso. Portanto, é notório o caráter injusto e abusivo inerente a esta teoria.<sup>26</sup>

Muito embora a teoria do risco integral não admita qualquer excludente da responsabilidade civil, tendo em vista o seu caráter extremado e iníquo, esta não fora totalmente banida do ordenamento jurídico brasileiro. A doutrina majoritária entende que, com relação ao disposto no art. 21, inciso XXIII, alínea “d”, da Constituição Federal de 1988, que assim versa: “d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de

---

<sup>24</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 866.450/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/04/2007, DJe 07/03/2008.

<sup>25</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.233.

<sup>26</sup> “É o que ocorre, por exemplo, no caso de acidente de trabalho, em que a indenização é devida mesmo que o acidente tenha decorrido de culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito. Se fosse admitida a teoria do risco integral em relação à Administração Pública, ficaria o Estado obrigado a indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular, ainda que não decorrente de sua atividade, posto que estaria impedido de invocar as causas de exclusão do nexo causal, o que, a toda evidência, conduziria ao abuso e à iniquidade”. CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 253-254.

culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)”,<sup>27</sup> há de fato a aplicação da teoria ora em apreço. Tal posicionamento justifica-se em razão da natureza peculiar deste serviço público, bem como o seu tamanho grau de periculosidade.

Portanto, conforme exposto nas linhas doutrinárias de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esta pugna no sentido de não haver qualquer importância para se diferenciar estas duas teorias, a firmar-se a discussão apenas no campo teórico, pois na prática aplica-se a teoria do risco (em sentido genérico), com a possibilidade de atenuar-se, ou até mesmo excluir a responsabilidade estatal, sendo esta, na modalidade objetiva. Em suas lições a autora encerra a questão com o fundamento de que a maior parte da doutrina não faz qualquer diferenciação, pelo contrário, entende tais expressões como sinônimas, com correspondência direta ao acidente administrativo.

Finalmente, nas linhas desta autora, a controvérsia não deve se restringir a estas diversas concepções acerca da terminologia dos referidos termos. Ao contrário, deve-se perquirir se o dano fora ocasionado em decorrência de alguma atividade estatal, e, por fim, averiguar-se se há a presença de alguma das espécies de excludentes da responsabilidade civil, tais quais: a culpa exclusiva da vítima, a força maior ou o caso fortuito. Ao passo que apesar de todas as digressões acerca do presente tema, em um ponto se pacifica a doutrina: a de que a responsabilidade estatal não prescinde da relação de causalidade entre a sua atividade administrativa e a lesão sofrida pelo administrado, assim, finaliza-se a controvérsia.<sup>28</sup>

### **2.3 A Responsabilidade Subjetiva do Estado.**

A responsabilidade subjetiva pressupõe necessariamente a existência de um elemento subjetivo, qual seja, a culpa. Portanto, trata-se de obrigação do Estado de indenizar

---

<sup>27</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 15 jul.2009.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 565 e 566.

um indivíduo, quando aquele, no exercício de suas funções por meio dos seus agentes públicos, cometer um ato contrário à Lei, consagrado pelo princípio da legalidade. Logo, esta espécie de responsabilidade tem por escopo o cometimento de um ato ilícito, ilegal.

A caracterização do ato ilícito nas atividades estatais teve origem na culpa civil. Porém, a doutrina evoluiu para normas próprias do direito público, tendo sua gênese no Direito Francês com a denominada teoria do *faute du service*, entendida como a culpa do serviço ou falta deste. A falta do serviço poderá ser configurada ante três fatores: a) o serviço não funcionou quando deveria funcionar; b) funcionou mal; ou ainda, c) funcionou atrasado. Portanto, um serviço público prestado de modo deficiente, precário e/ou insuficiente.

Ademais, a responsabilidade do Estado pela culpa do serviço decorre, inicialmente, pelo funcionamento defeituoso do serviço público e não em face da ação individualizada do agente, uma vez que a relação entre o Estado e o seu agente público é caracterizada pela unidade, não havendo que se falar em patrão e empregado, preponente-preposto. Nesse caso, verifica-se a existência da culpa anônima, quando não há a possibilidade de se identificar o agente que efetivamente causou o dano. Caso contrário, quando se é possível a identificação do agente público que proporcionou o evento lesivo, tem-se a denominada culpa individual, que, por conseguinte, ensejará a responsabilidade solidária do indivíduo (agente) e o Estado, de modo a enfatizar que em hipótese alguma admitir-se-á a responsabilidade pessoal dos agentes públicos.

Este fundamento foi aplicado em um célebre caso apreciado pelo Conselho de Estado, na França, em três de fevereiro de 1911. O evento transcorreu da seguinte maneira: Anguet, cidadão francês, foi postar uma carta na repartição dos Correios. Enquanto o fazia, a agência encerrou o expediente e cerrou as portas. Anguet, então, teve que retirar-se pela sala

dos carteiros, com os quais teve um incidente e foi por eles empurrado para fora da sala. Nessa operação, Anguet tropeçou num ressalto que havia no piso e fraturou a perna. Ajuizou, então, ação de indenização contra o Estado. O resultado desta decisão inaugurou a tese da falta do serviço, tendo em vista o julgamento favorável ao cidadão francês, pois decidiu o Conselho de Estado pela responsabilidade deste, independentemente da responsabilidade pessoal dos agentes públicos.<sup>29</sup>

Igualmente defende Celso Antônio Bandeira de Mello, pois quando não há a prestação de um serviço público, ou este funciona mal, ou ainda funciona atrasado, caracterizada está a omissão estatal. Logo, nesta hipótese a responsabilidade do Poder Público será sempre subjetiva.

Entretanto, esta é uma corrente atualmente divergente, uma vez que a presente Constituição Federal trouxe em seu bojo a adoção da responsabilidade objetiva, com fundamento na teoria do risco administrativo, de forma a não importar se o ato do agente estatal se deu de forma culposa ou dolosa, ou até mesmo nos casos comissivos e omissivos, conforme interpretação do art. 37, §6º, da CF/88.

Celso Antonio Bandeira de Mello preconiza que, se o Estado não deu causa diretamente ao dano injusto, não pode este ser responsabilizado por algo que simplesmente não cometeu, o que caracterizaria uma grande injustiça. Logo a atuação estatal seria apenas uma condição ao evento danoso e não sua causa imediata.

---

<sup>29</sup> Aguiar Dias relatou a decisão do Conselho de Estado Francês: “estabeleceu a existência da falta do serviço público, demonstrando o seu mau funcionamento e apontando as faltas anônimas que o revelavam. Verificou-se que alguém, para apressar a hora do fechamento, adiantou o relógio da repartição, coisa que não poderia suceder em serviço bem organizado. Assinalou a existência de um ressalto na porta, causa imediata do acidente. Ora, numa agência materialmente bem aparelhada, tal defeito não deveria se apresentar. Portanto, havia falta de serviço, sem indagar quem teria adiantado o relógio, quem ordenara o estabelecimento do ressalto ou quem o tolerava. O Conselho de Estado fixava então, que, não obstante a responsabilidade pessoa dos agentes autores da violência contra a vítima, o acidente deveria ser imputado ao mau funcionamento do serviço público.” DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 6. ed. Rio de Janeiro, 1979, p. 609-611.



Nesse sentido assevera que na hipótese de um dano ocorrer em detrimento de uma suposta omissão estatal, ou seja, se o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou de forma atrasada, incide-se, então, a responsabilidade subjetiva, pois, se logicamente não agiu o Estado, não pode ser este considerado autor do evento lesivo. Portanto, a responsabilização configurar-se-á uma vez que deixou o agente estatal de cumprir uma obrigação legal, sendo, portanto, um ato ilícito.<sup>30</sup>

Finalmente, esta controvérsia acerca da natureza da responsabilidade civil do Estado quando dos atos omissivos, se objetiva ou subjetiva, será tratada com mais afinco em momento oportuno.

## **2.4 O Serviço Público e a Qualidade e Conduta do Agente na Prática do Ato Danoso**

Conforme consolidado na Constituição Federal de 1988, são juridicamente responsáveis pelos danos que causarem no exercício de suas funções tanto as pessoas de direito público quanto as de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais, permissionárias e concessionárias de serviços públicos), como bem fundamentou Yussef Said Cahali no seguinte trecho: “agora, com a inovação do art. 37, §6º, da CF/88, a responsabilidade objetiva gravita em torno do trinômio: pessoa jurídica de direito público/pessoa jurídica de direito privado/ prestação de serviço público”<sup>31</sup>. Deste modo, há que se fazer uma breve análise sobre o que se entende por serviço público e agente público.

Os serviços públicos, em geral, são aqueles cujo Estado avoca para a si a competência exclusiva em exercê-los, tendo em vista o caráter típico destas atividades, ou

---

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: M.Fontes, 2009, p. 1002 e 1003.

<sup>31</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.89 e 90.

seja, aquelas que são inerentes e imprescindíveis para o bom e regular funcionamento do Estado.

O Estado brasileiro, desde a sua formação delimitou quais as pessoas jurídicas que o comporia, assim como quem executaria os serviços públicos, pessoas estas políticas, de direito interno. Porém, ante as extremas modificações estruturais perpassadas pela Administração Pública, houve uma ampliação do rol destas pessoas, principalmente quando da edição do Decreto Lei n. 6.016, de 22.11.1943 que instituiu a criação das entidades autárquicas no direito público brasileiro.

Desta forma, como outrora antevisto, a Constituição Brasileira de 1946 estabeleceu que apenas as pessoas jurídicas de direito público interno poderiam ser responsáveis civilmente pelo cometimento de eventuais danos aos administrados. Entretanto, esta concepção evoluiu-se a tal ponto que até os entes de direito privado, que porventura prestarem serviços públicos, também serão chamados à recomposição dos danos que eventualmente causarem aos particulares.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 18 a forma como se constituirá a organização político-administrativa do Estado Brasileiro: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.<sup>32</sup>

Por conseguinte, as pessoas elencadas no referido artigo terão a incumbência de, em primeiro plano, prestarem todos os serviços públicos essenciais ao funcionamento do Estado. Vale ressaltar, que o Estado possui inicialmente uma concepção

---

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

abstrata, mas, por meio da atuação daquelas pessoas no mundo jurídico, sua presença se torna concreta.

Com efeito, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello o serviço público se caracteriza por ser uma atividade que se apresenta como útil de forma a proporcionar um bem regular e satisfatório em prol da coletividade geral, muito embora seja apreciado de maneira individualizada por todos os cidadãos. Assim, o Estado compromete-se a prestar em nome próprio ou por terceiro particular, revestido da mesma essência estatal, sob o pálio das regras e normas inerentes ao Direito Público, para, deste modo, fazer com que prevaleçam sempre os interesses atribuídos como públicos pelo sistema normativo.<sup>33</sup>

Para Mário Masagão, doutrinador da década de 1970, em momentos pretéritos não se aceitava o Estado como uma pessoa jurídica, mas sim um conjunto de serviços públicos organizados e guiados por entidades governantes, logo, confundia-se a figura do Estado com as atividades por ele exercidas. Por conseguinte, sintetizou, este autor, de maneira simples, porém inteligente, a real concepção de serviço público, a definir como “[...] toda atividade que o Estado exerce para cumprir o seus fins”.<sup>34</sup>

Logo, os serviços públicos são aquelas atividades exercidas pela Administração Pública, Direta ou Indireta, em função da coletividade. E possui três elementos em sua definição: o elemento subjetivo – Estado, o elemento formal – Regime Jurídico de Direito Público, e por fim, o elemento material – a própria atividade de interesse público. Esses serviços, portanto, devem obedecer precipuamente aos princípios estabelecidos na Constituição vigente, aqueles previstos no art. 37, quais sejam, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

---

<sup>33</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: M.Fontes, 2009, p. 665.

<sup>34</sup> MASAGÃO, Mário. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 267.

Com a evolução histórica do Estado Brasileiro, este não pôde mais concentrar sob suas mãos a prestação de todos os serviços públicos, e como deixou de ser menos centralizador, um fato inédito aconteceu: a transferência da execução de serviços públicos para o setor privado, com a ressalva de que o serviço não deixara de ser público, mas prestado por empresas de natureza privada. Esta transferência teve como finalidade o incentivo à concorrência e a prestação de um serviço público cada vez melhor, com fundamento no princípio da eficiência.

Nota-se que o Estado permaneceu com as funções de regulamentação, controle e fiscalização dessas atividades, por meio das agências reguladoras, órgãos pertencentes à Administração Indireta, espécie de autarquia sob regime especial.

Portanto, a inovação trazida pela regra constitucional do art.37, §6º, é a de que todos aqueles que a pretexto de exercerem serviços públicos, sejam eles entes de direito público ou privado, serão sim responsabilizados objetivamente por todos os eventos lesivos que causarem aos administrados, incluído nesse elenco os órgãos da Administração Indireta, as entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, organizações sociais, e por fim, as Organizações da Sociedade de Interesse Público – OSCIP), uma vez que todas estas entidades são, no exercício de suas funções, a *longa manus* do Estado.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Celso Antonio Bandeira de Melo comenta:

“A relação entre a vontade e a ação do Estado e de seus agentes é uma relação de *imputação direta* dos atos dos agentes ao Estado. Esta é precisamente a peculiaridade da chamada relação orgânica. O que o agente queira, em qualidade funcional – pouco importa se bem ou mal desempenhada – entende-se que o Estado quis, ainda que haja querido mal. O que o agente nestas condições faça é o que o Estado fez. Nas relações não se considera tão-só se o agente obrou (ou deixou de obrar) de modo conforme ou desconforme com o Direito, culposa ou dolosamente. Considera-se, isto sim, se o Estado agiu (ou deixou de agir) bem ou mal. Em suma: não se bipartem Estado e agente (como se fossem representado e representante, mandante e mandatário), mas, pelo contrário, são considerados como uma unidade. A relação orgânica, pois, entre o Estado e o agente não é uma relação externa, constituída exteriormente ao Estado, porem interna, ou seja,

Feitas as devidas considerações acerca do termo serviço público, se faz mister conceituar e interpretar o vocábulo agente público.

Configura-se como agente público todo aquele que está vinculado à Administração Pública Direta ou Indireta, em razão do exercício de alguma atividade pública, de forma a não importar como se deu a vinculação deste indivíduo com o Estado, se por meio de concurso público, ou contrato empregatício, ainda que temporário. A Constituição Federal de 1988 inovou com relação à utilização deste termo, pois nas constituições pretéritas verificou-se o emprego das expressões funcionário, empregado, representante, preposto.

Entendeu o Constituinte de 1988 serem errôneas tais palavras em razão de dois motivos: primeiro porque não existe entre o Estado e o seu agente uma relação de preposição, o ente público, na execução de suas atividades configura-se como o próprio Estado, sendo indissociáveis, e, segundo, pelo caráter restritivo destas palavras, o que iria em contraposição ao sentido abrangente do termo agente, que compreende todos aqueles que atuam em favor do Poder Público.

Por fim, traz Sérgio Cavalieri Filho uma última consideração acerca da natureza jurídica da relação entre a ação do agente e o serviço público, significa dizer se basta que o ato seja praticado no momento da execução dos serviços ou em razão deste. Concluiu este autor que, com fundamento na vasta jurisprudência brasileira, deve, necessariamente, haver uma relação direta entre a função pública exercida pelo agente com o episódio ensejador do dano.<sup>36</sup>

---

procedida na intimidade da pessoa estatal.”.. MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: M.Fontes, 2009, p. 998 e 999.

<sup>36</sup> “Em acórdão da relatoria do eminente Min. Carlos Velloso, no RE 160.401-SP, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal assim se posicionou sobre a questão: ‘Constitucional – Administrativo – Responsabilidade civil do Estado – Constituição Federal, art. 37, 6§ - Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma

## 2.5 As teorias do nexo de causalidade e sua aplicação prática

O segundo pressuposto que compõe a responsabilidade civil do Estado, de origem contratual ou extracontratual, é o nexo de causalidade, fator de extrema importância para a comprovação do dano.

O nexo de causalidade está previsto em nosso ordenamento jurídico no art. 403 do código civil, que assim versa: “ainda que a inexecução do resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual”.<sup>37</sup>

Diametralmente, há de se verificar a falta de clareza para se entender o artigo acima transcrito. Deveras, ocorre que a doutrina e o legislador, vigente à época, não trataram o referido assunto com a devida atenção, resultando em interpretações diversas.

O disposto no art. 403 do CC/02 encontra-se na parte referente às obrigações contratuais, ou seja, à responsabilidade obrigacional. Entretanto tal regramento também é aplicável à responsabilidade extracontratual, aquela em que não há qualquer vínculo obrigacional, contratual, entre as partes.

Deste modo, a crítica que se faz é a de que o referido artigo deveria ter a sua localização na parte do código referente à responsabilidade civil, uma vez que sua presença é indispensável para a existência do direito de indenizar aquele que, por ato ou omissão de um agente, sofrera algum dano. Há que se ressaltar que o nexo de causalidade, no que concerne à responsabilidade civil, cumpre duas funções, quais sejam, a de se atribuir a alguém o

---

da corporação: incidência da responsabilidade objetiva do Estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de policial-militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, §6º, da Constituição Federal não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público.” (RTJ 170/631)”. CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 236-237.

<sup>37</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em 9 out. 2009.

cometimento do dano, e a medida do dano causado, a sua extensão, uma vez que servirá de parâmetro para calcular-se a indenização pleiteada.

Desta feita, surgem por todas as escolas civilistas do mundo inteiro diversas teorias acerca da comprovação do nexo de causalidade. As teorias dividem-se em dois grandes grupos. O primeiro é a teoria generalizadora, a qual equipara as causas às condições, ou seja, abrange todas as condições que rodearam e deram ensejo à concretização do dano de forma igualitária. Nesta categoria, tem-se uma única teoria, a teoria da equivalência dos antecedentes causais. A segunda trata-se da teoria individualizadora, que, ao contrário da primeira, abrange a teoria da causalidade adequada e a teoria do dano direto e imediato.<sup>38</sup>

A teoria da equivalência dos antecedentes causais, também conhecida como teoria da equivalência das condições, teoria objetiva da causalidade ou da *conditio sine qua non* (“condição sem a qual não”), foi desenvolvida por um teórico criminalista alemão chamado Maximiliano Von Buri, em meados de 1860, mais precisamente no âmbito penal.

Fica determinado, então, que todas as condições que antecederam a causa são indispensáveis para a aferição do dano, sem excluir qualquer das condições, postas em pé de igualdade. Ou seja, “é causa toda a condição da qual dependeu a produção do resultado, sem considerar sua maior ou menor proximidade ou importância, pois para esse jurista alemão, todas as condições eram equivalentes”.<sup>39</sup>

Logo, a teoria em apreço sofreu severas críticas dos mais diversos doutrinadores, pois estes entenderam que verificar todas as condições que supostamente

---

<sup>38</sup> CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 35.

<sup>39</sup> CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 37.

causariam o dano, demandaria a criação de uma infinita cadeia de responsabilidades, o que resultaria em diversas decisões exageradas eivadas de injustiça.

A partir de então, surgem as teorias individualizadoras, que atentam para a análise pontual e não em conjunto como determinou a teoria acima.

A teoria da causa próxima, ou causa derradeira, foi criada pelo filósofo inglês Francis Bacon, no Século XVI. Determinava essa teoria que bastasse a consideração da causa imediata (“*proximate cause*”) estudando as ações em conformidade com aquela causa, sem a necessidade de se analisar as causas distantes (“*too remote*”). Portanto, “no complexo dos antecedentes do dano, importaria apenas aquela condição que aparecesse em último lugar na série, vale dizer, a causa derradeira”.<sup>40</sup>

No grupo desta última teoria, tem-se a teoria da causa eficiente e a teoria da causa preponderante. A primeira teoria preconiza que a condição mais determinante é a que em “maior medida contribui para a produção do resultado”.<sup>41</sup>

A segunda teoria, por sua vez, entende que é importante apenas aquele fato que prepondere sobre os demais, rompendo o equilíbrio existente entre as outras condições. Contudo, tais teorias são consideradas, atualmente, por demais ultrapassadas ante a patente fragilidade de sua verificação na aplicação do caso concreto.

Deste modo, tem-se a teoria da causalidade adequada, a qual surgiu também na Alemanha, e é conhecida como teoria subjetiva da causalidade. Esta teoria “examina a adequação da causa em função da possibilidade e probabilidade de determinado resultado vir

---

<sup>40</sup> CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 53.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 59.



a ocorrer, à luz da experiência comum”<sup>42</sup>. É necessário, para a sua aplicação, verificar o denominado “juízo de probabilidade”, no qual se faz uma análise em abstrato com fim de se determinar qual a probabilidade de uma causa gerar o mesmo dano em condições normais.

Após, ergue-se a teoria do escopo da norma jurídica violada, também conhecida como teoria da relatividade aquiliana, esta teoria determina que o julgador avalie não as condições que geraram o fato, mas sim o escopo da norma jurídica violada. Portanto, prevê esta teoria ser cabível apenas de indenização com relação aos atos ilícitos, ou seja, aqueles que decorrentes do não-cumprimento do regramento jurídico.

A teoria da ação humana é classificada como subjetiva, pois sua análise é feita visando a figura do sujeito. “de acordo com a teoria da ação humana, para o direito a causalidade natural pouco importa, pois causa normal é apenas a que advém da vontade do sujeito atuante como força produtora supercausal”.<sup>43</sup>

Assim, tem-se a teoria do dano direto e imediato, também conhecida como teoria do nexo causal direto e imediato ou teoria da interrupção do nexo causal. Esta teoria é a que o ordenamento jurídico brasileiro adota, prevista expressamente no art. 403 do atual código civil, e tem por escopo a análise do significado da expressão “direto e imediato”, e a doutrina que melhor a interpretou foi a da necessariedade da causa, criada por Dumoulin e Pothier. Nesse sentido, entendeu a escola da necessariedade, que o dever de reparar só surge quando o evento danoso é efeito necessário de determinada causa.<sup>44</sup>

Por fim, o nexo de causalidade configura-se como elemento lógico-normativo. Lógico, porque consiste num elo referencial entre os elementos de fato, o evento

---

<sup>42</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>43</sup> CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 93.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 96-07.

danoso e a conduta do agente, e normativo, uma vez que decorre dos limites impostos pelo sistema de direito, segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente.

### **3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS ATOS OMISSIVOS**

#### **3.1 Responsabilidade Objetiva ou Subjetiva**

A responsabilidade do Estado decorre quando este, no exercício de suas funções, causar dano injusto ao particular. Este dano pode decorrer exclusivamente por duas espécies de comportamento: o positivo – comissivo, ou negativo – omissivo. Neste último caso, o Estado deixa de prestar corretamente um serviço público, ocasionando o seu funcionamento tardio, ineficaz ou até mesmo a ausência completa deste.

Nesta linha, há um dilema entre a doutrina e a jurisprudência acerca da natureza da responsabilidade estatal pelos atos omissivos. O cerne da questão gravita em torno do seguinte dilema: a responsabilidade estatal pelos atos omissivos será de natureza objetiva ou subjetiva, fundada na culpa? A esta indagação, portanto, não será possível definir-se uma resposta concisa, direta, uma vez que não há qualquer disposição normativa que solucione a controvérsia, de modo que muitas vezes a solução será dada pelo julgador na apreciação do caso concreto.

A primeira vertente consigna pela adoção da teoria da responsabilidade objetiva, uma vez que consagrada pela Constituição Federal de 1988. Esta teoria é acolhida por parte da doutrina moderna bem como da jurisprudência. Nesta espécie de responsabilidade, há sempre o dever de indenizar pela só comprovação de dois pressupostos: a verificação do dano injusto, aquele passível de indenização, e o nexo de causalidade, compreendido como o elemento lógico-normativo que relacionará a conduta do preposto

estatal com o resultado lesivo<sup>45</sup>. Consequentemente é dispensado o exame do elemento subjetivo da culpa por parte dos agentes estatais.

Ressalte-se que esta teoria, fundamentada na teoria do risco administrativo, admite que a responsabilidade do Estado seja afastada caso se comprove que o fato danoso ocorreu por culpa da vítima, por caso fortuito ou força maior.

Há um consenso universal acerca da responsabilidade estatal quando dos atos comissivos, o que incidirá, sem quaisquer questionamentos, a responsabilidade objetiva. Contudo, a questão assume outros contornos quando a responsabilidade estatal se derivar de atos omissivos, pois o panorama atual é que não há dissenso doutrinário e tampouco jurisprudencial acerca da aplicação desta espécie de responsabilidade estatal, se objetiva ou subjetiva.

Os adeptos a esta vertente, cujo entendimento é pela aplicação da responsabilidade objetiva em todos os casos, independentemente se originados de atos comissivos ou omissivos, asseveram que ainda que não tenha o Estado dado causa direta ao evento lesivo, a sua omissão em deixar de prestar o serviço corretamente compreende-se como um comportamento negativo, ou seja, age o Poder Público de forma negativa, porquanto se absteve de cumprir com um dever legal de agir, já que nos casos comissivos o comportamento do agente público é positivo.

Ademais, corroboram com este entendimento uma vez que o dispositivo que prevê a responsabilidade objetiva do Estado, localizado no art. 37, §6º da Constituição Federal, não discriminou de forma alguma se a sua incidência recairia sobre os atos omissivos

---

<sup>45</sup> “Art. 403. Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual.” CÓDIGO CIVIL. **Lei 10.406** (de 10 de janeiro de 2002) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em 25 de ago. 2009.

ou comissivos, de forma a se entender pela aplicação em ambos os casos.<sup>46</sup>

Pode-se destacar como partidários dessa corrente, que defende a responsabilidade objetiva do Estado, os seguintes doutrinadores: Maria Emilia Mendes de Alcântara e Gustavo Tepedino.<sup>47</sup>

No entanto, a segunda corrente doutrinária defende a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva quando da atuação omissiva do Estado, e tem como maior defensor Celso Antônio Bandeira de Mello. Deveras, este administrativista afirma que a omissão estatal não pode ser considerada como causa imediata e tampouco remota do dano, mas sim uma simples condição para que ele aconteça. Esta condição é caracterizada como um “evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado”.<sup>48</sup>

Logo, pugna o autor por esta teoria uma vez que este não acredita ser justo condenar alguém de forma objetiva por algo que não deu causa, mas que apenas concorreu para o dano. Por conseguinte, argumenta em seus ensinamentos ser compreensível e legal a responsabilização do Estado civil pelas lesões que deu causa. Deste modo, responderá o Estado apenas se estivesse legalmente obrigado a obstar a concretização do dano, de forma a

---

<sup>46</sup> Nesse sentido, consagra Gustavo Tepedino: “Não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando do legislador constituinte – *ubi lex no distinguit nec nos distinguere debemus*. A Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos da administração pública, altera inteiramente a dogmática da responsabilidade neste campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dentre os quais se destacam o da isonomia e o da justiça distributiva), perdendo imediatamente base de validade o art. 15 do Código Civil, que se torna, assim, revogado, ou, mais tecnicamente, não recepcionado pelo sistema constitucional.” TEPEDINO, Gustavo. **Código civil interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, v.I, p. 210-211.

<sup>47</sup> ALCÂNTARA, Maria Emilia Mendes. Responsabilidade do Estado na CF/88. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Coord). **Direito administrativo na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, cap.8, pp.199-205.  
TEPEDINO, Gustavo. **Código civil interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, v.I.

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: M.Fontes, 2009, p. 1004.

impedir a ocorrência.

Não pode o Estado prestar contas perante a sociedade em razão de todos os infortúnios que porventura gerarem danos injustos aos cidadãos, pois em se tratando de responsabilidade estatal por atos omissivos, há a ausência notória da participação da Administração Pública no cometimento efetivo do dano. Sendo assim, o Estado apenas responsabilizar-se-á a partir do momento em que juridicamente estava obrigado a agir, e não agiu, a permitir e contribuir para a consecução do dano.<sup>49</sup>

Portanto, infere-se que a maior consequência vista pela parte da doutrina que entende ser subjetiva a responsabilidade do Estado por omissão, é sem sombra de dúvidas, a inversão do ônus da prova em favor daquele que pleiteia a indenização estatal, ou seja, à vítima será imposta a obrigação de comprovar a atitude culposa que redundou na ocorrência do evento lesivo. Importante ressaltar que esta prova na responsabilidade objetiva não se faz, de modo algum, necessária.

A seguir, nomes da doutrina pátria que coadunam com o mesmo entendimento do autor acima referido, com poucas variações: Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Lucia Valle Figueiredo, Márcio Luiz Coelho de Freitas, Yussef Said Cahali, Diógenes Gasparini, bem como tantos outros, a demonstrar, desta forma, que essa é a posição majoritária entre a doutrina brasileira, uma vez que grande parte de autores a ela se filia.

Com efeito, Lucia Valle Figueiredo entende pela responsabilização estatal de forma subjetiva quando dos atos omissivos com amparo no entendimento esposado por Celso Antônio Bandeira de Mello, e de seu pai, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Para esta

---

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: M.Fontes, 2009, p. 1005 e 1006.

autora, deve-se provar indubitavelmente a atuação culposa ou dolosa do agente estatal, que resultou na consecução do dano injustificável, com fundamento na teoria do “*faute du service*”, de forma a se investigar se o Estado detinha legalmente o dever de agir no caso concreto, ou se o serviço não funcionou, funcionou mal, ou mais ainda, funcionou tardiamente.<sup>50</sup>

Contudo, esta doutrinadora entende que a responsabilidade estatal será objetiva quando as omissões se referirem ao dever do Estado de fiscalizar as atividades passadas à iniciativa privada, ainda que seja em decorrência de privatizações ou a atribuição dos serviços a concessionários, permissionários ou autorizados. Portanto, se porventura deixar o Estado de proceder à devida fiscalização destas entidades e por esse motivo advir um dano insuportável ao cidadão, deverá o Estado, por sua vez, responder pelas lesões sofridas de forma objetiva, com esteio nos artigos 3º, 14 e 22 do Código de Defesa do Consumidor.<sup>51</sup>

Do mesmo modo, seguramente entende Diógenes Gasparini pela aplicação da responsabilidade subjetiva pelos danos decorrentes da omissão estatal. Este doutrinador aduz que se aplica tal entendimento com fundamento na interpretação do artigo 15 do pretérito Código Civil de 1916<sup>52</sup>, com fulcro na teoria da culpa do serviço. Enquanto que a responsabilidade objetiva, sob o pálio da regra esculpida no art. 37, §6º, da CF/88 será imposta tão-somente com relação aos atos lícitamente cometidos pela Administração Pública que, por algum motivo desconhecido, resultou danos ao administrado, ressalvado o direito de

---

<sup>50</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 264.

<sup>51</sup> “Todavia, se com relação aos atos omissivos é necessário provar a *faute de service* quando se tratar da prestação de serviço público, por força do Código do Consumidor, o mesmo não acontecerá quando o caso for de omissão do dever de fiscalizar, ou seja, falta de fiscalização devida, por exemplo, em atividades trespassadas à iniciativa privada, quer seja em decorrência de privatizações ou atribuição dos serviços a concessionários, permissionários ou autorizados”. Ibidem, p. 264-265.

<sup>52</sup> “Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.” Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm)>. Acesso em 20 set. 2009.

regresso Estatal em desfavor do agente causador do malefício.<sup>53</sup>

É imperioso ressaltar a existência de uma terceira corrente doutrinária, a denominada teoria mista, cujo entendimento é de que a omissão estatal desdobrar-se-á em duas subespécies: a omissão genérica e a omissão específica. No primeiro caso, respectivamente, incidir-se-á a responsabilidade subjetiva do Estado, ao passo que no segundo predominará a responsabilidade objetiva. O precursor desta teoria é Sérgio Cavalieri Filho, e coadunam em sentido idêntico ao do autor, com algumas ressalvas, os seguintes doutrinadores: Guilherme Couto de Castro e Flávio de Araújo Willemann. Esta vertente, será melhor desenvolvida no subcapítulo que se segue.

### 3.2 Teoria Mista – Omissão Genérica e Específica

A distinção entre essas duas espécies de omissão é defendida pelos autores Sérgio Cavalieri Filho, Guilherme Couto de Castro e Flavio de Araujo Willemann.<sup>54</sup>

Estes autores entendem que nem sempre a responsabilidade do Estado por omissão poderá ser julgada ante os regramentos da responsabilidade subjetiva, mas somente no que diz respeito à omissão genérica.

Pressupõe-se a omissão genérica quando a Administração Pública deixa de cumprir com o dever geral de agir de modo não específico e também não individualizado, ou seja, quando no exercício regular das funções do Estado, algo o impeça de agir, sobressaindo-se o caráter da generalidade. Deste modo, faz-se necessária a comprovação por parte da vítima, sofredora do dano injusto, do elemento subjetivo da culpa, entendido como o fator que

---

<sup>53</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, p. 813.

<sup>54</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8.ed.São Paulo: Malheiros, 2009.  
CASTRO, Guilherme Couto. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. 3.ed.Rio de Janeiro: Forense, 2000.  
WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.



obstou o agente estatal de executar os seus serviços dentro da normalidade esperada. Nesse sentido, coadunam os dois autores acima citados com os ensinamentos do Professor Celso Antonio Bandeira de Mello, portanto, pela aplicação da responsabilidade subjetiva.

De outro modo, tem-se a omissão específica entendida como aquela capaz de ensejar a responsabilização estatal de forma objetiva. Consiste esta omissão no comportamento negativo do Estado, que, em dado momento, ainda que cumprida toda a precaução esperada, deixou de agir de modo individualizado e específico. Isto é, permaneceu inerte a Administração Pública ante uma real conjuntura, na qual a expectativa seria a de uma conduta diversa, qual seja a atuação do ente estatal com o fim precípua de se evitar a concretização do dano.

De modo a elucidar melhor a questão, ilustra Sergio Cavalieri Filho o que venha a ser a omissão genérica e específica. Segundo este doutrinador, se um motorista embriagado comete algum delito no trânsito, como, por exemplo, um atropelamento em detrimento de um transeunte que passava à beira da estrada, não pode o Estado ser passível de responsabilidade pelo simples episódio de o motorista estar bêbado e ao volante. Assim, configura-se, então, a responsabilidade civil do Estado por omissão genérica. Contudo, se este mesmo motorista, em outro momento anterior ao do acidente, tivesse passado por uma barreira policial rodoviária, tivesse o veículo parado, mas que por algum motivo desconhecido fora liberado para continuar o seu trajeto, vindo a cometer, momento depois, o referido acidente. Neste contexto, impera-se a omissão específica que emerge caso tenha deixado o Estado de agir de modo individualizado, específico, o que resultou na configuração do dano.

Sérgio Cavalieri Filho apresenta um segundo exemplo, o de um carro muito velho sem qualquer condição adequada de trânsito provocar um acidente por defeito no freio

ou ausência de luz na parte traseira do carro. Não pode a Administração Pública ser compelida a indenizar o referido dano pelo fato de o veículo estar a circular com essas condições, pois esta ação parte da própria vontade do indivíduo dono do carro, que, a seu ver, não se importa com as más condições do seu automóvel e com as consequências que isso pode acarretar. Esta seria a omissão genérica.

Entretanto, se esse mesmo veículo foi liberado, nessas péssimas condições, em uma vistoria, ou fora abordado em um posto de fiscalização e nada fizeram os agentes de trânsito, aí sim estará caracterizada a responsabilidade do Estado por omissão específica.<sup>55</sup>

Guilherme Couto de Castro, seguindo o mesmo entendimento, assinala a responsabilização do Estado de forma objetiva no caso de omissão específica. E para tanto, também exemplifica o seu entendimento. De modo que, se em dado momento, em uma rua movimentada, falha a sinalização, e a luz verde acende-se permanentemente, e dois carros colidem no espaço de tempo em que se está a caminho a equipe de trânsito responsável por consertar tais defeitos, muito embora não tenha havido qualquer ilícito por parte da Administração Pública, esta se responsabiliza objetivamente por tais danos.

Prossegue este autor com outro exemplo, o de morte de detento causada por outro colega em instituição prisional. Neste caso, não se pode avaliar a conduta estatal de modo subjetivo, pois existe o dever de agir individualizado e específico de zelar pela incolumidade do preso em questão, pois se encontra o indivíduo sob a tutela e guarda do Estado. Daí a responsabilização do ente estatal de forma objetiva. Por fim, arremata o autor que apenas será afastada a responsabilização do Estado se comprovada a culpa exclusiva da

---

<sup>55</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 5. ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 248.

vítima e se não houve qualquer meio de impedi-la quanto à execução do dano.<sup>56</sup>

Em sentido idêntico, Flavio de Araújo Willeman chega à mesma conclusão que os autores acima citados sob o fundamento de que apenas subsiste o dever de indenizar nos casos de omissões estatais, somente com relação às omissões específicas, sob pena de se configurar o Estado um verdadeiro segurador universal, e ainda por não ter esta capacidade financeira de arcar com todas as futuras indenizações a que com certeza será condenado<sup>57</sup>

Ademais, este autor consigna que as omissões específicas enquadram-se perfeitamente como causas diretas e imediatas capazes de ensejar o dever jurídico de indenizar, tendo em vista a caracterização do nexo de causalidade, conforme preceitua o art. 403 do CC/02.

Contudo, Flávio de Araújo Willeman diverge de Sergio Cavalieri Filho e Guilherme Couto de Castro em único ponto: com relação às omissões genéricas. Estes autores, conforme se mencionou acima, entendem que a responsabilidade subjetiva restringir-se-á apenas aos casos da omissão genérica, caso este em que terá de ser demonstrada e comprovada a culpa pelo agente estatal no cometimento da ação que ensejou o dano. Por sua vez, considera Flávio de Araújo que nestes casos, da omissão genérica, a irresponsabilidade estatal prevalecerá, não havendo que se falar em responsabilização subjetiva.<sup>58</sup>

Enfim, encerra o autor em suas lições, que caso se opte pela

---

<sup>56</sup> CASTRO, Guilherme Couto. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 62.

<sup>57</sup> “[...] conclui-se que as omissões somente serão consideradas como aptas a deflagrar o nexo de causalidade e a conseqüente obrigação de indenizar o Estado quando houver quebra do dever de agir ou sua inação irrazoável, situações que deverão ser aferidas em cada caso concreto, cabendo a ele (Estado), em ambos os casos, elidir o nexo de causalidade por meio das excludentes já anunciadas, isto é, por meio de provas de fato exclusivo da vítima, de caso fortuito ou força maior, ou de fato de terceiro, ou ainda, demonstrando que sua conduta foi lícita, razoável e dentro das possibilidades materiais da Administração Pública, não lhe sendo permitida outra conduta razoável que pudesse evitar o dano”. WILLEMAN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, pp. 37-38.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 35.

responsabilidade estatal na modalidade objetiva, em todas as situações que porventura gerarem danos aos cidadãos, ainda que na omissão genérica, estar-se-ia a abrir espaço para a aplicação da teoria do risco integral, cuja aplicação se restringe às situações extremas e previstas em lei, de modo a não se adotar a teoria do risco administrativo.

Vale ressaltar, o julgamento do REsp n.602.102/RS, do qual foi relatora a Ministra Eliana Calmon, proferido pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça que consignou pela aplicação da omissão específica, de forma a resultar a responsabilização objetiva do Estado. Tratava-se de recurso interposto por genitora de paciente que, portador de doença mental, fora internado em hospital psiquiátrico do Estado do Rio Grande do Sul. Nesta ocasião, o paciente fugiu do hospital, vindo a cometer suicídio logo depois.

O fato em tela, apreciado pela Segunda Turma do STJ, deu parcial provimento ao recurso especial, pelo que condenou o recorrido, o Estado do Rio Grande do Sul, ao pagamento de indenização à recorrente a título de danos morais, uma vez que reconhecida a omissão específica do agente estatal, o que ensejou a sua responsabilização de forma objetiva.

Fundamentou a Ministra que, no instante em que um doente mental é entregue para o tratamento psíquico em unidade hospitalar, está, desde então, sob a guarda do Estado. A fuga desse paciente configura a omissão do dever de vigilância do Estado, tal qual expôs Sergio Cavalieri Filho, em suas lições, como a omissão específica, uma vez que faltou o serviço de sentinela a que se obrigou o Estado, na medida em que se comprovou, segundo o acórdão proferido pelo tribunal *a quo*, que estava o paciente internado em decorrência de surto psicótico.

A referida fuga, segundo dados do julgado recorrido, fora sem sucesso

interceptada pelos enfermeiros, pois o paciente escalou o muro da unidade hospitalar, libertou-se da custódia e, logo depois, cometeu suicídio.

Portanto, entendeu a Ministra relatora do voto pela reforma do acórdão vergastado, para se dar provimento ao recurso especial, a fim de ser julgada procedente a ação de indenização. Fixou-se então em 300 (trezentos) salários mínimos a indenização a título de danos morais.<sup>59</sup>

Acerca do presente tema, faz-se necessário trazer à baila os estudos de Helena Elias Pinto<sup>60</sup>, no quais a autora apresenta a evolução das teorias da responsabilidade civil do Estado na jurisprudência da Suprema Corte Brasileira no período de sessenta anos, isto é, de 1946, ano em que fora instituída a responsabilidade objetiva do Estado, a 2006. Neste trabalho científico, constatou a pesquisadora que apenas em 1996 é que se teve o primeiro registro da aplicação da teoria da responsabilidade objetiva do Estado por atos omissivos, quando do julgamento do RE n. 109615-2/RJ<sup>61</sup> de Relatoria do Min. Celso de

---

<sup>59</sup> ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – ATO OMISSIVO – MORTE DE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL INTERNADO EM HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DO ESTADO.  
 1. A responsabilidade civil que se imputa ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, CF), impondo-lhe o dever de indenizar se se verificar dano ao patrimônio de outrem e nexo causal entre o dano e o comportamento do preposto.  
 2. Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior ou decorrer de culpa da vítima.  
 3. Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes dos adeptos da responsabilidade objetiva e aqueles que adotam a responsabilidade subjetiva, prevalece na jurisprudência a teoria subjetiva do ato omissivo, de modo a só ser possível indenização quando houver culpa do preposto.  
 4. Falta no dever de vigilância em hospital psiquiátrico, com fuga e suicídio posterior do paciente.  
 5. Incidência de indenização por danos morais.[...]  
 7. Recurso especial provido.  
 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 602102/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 06/04/2004, DJ 21/02/2005 p. 146.

<sup>60</sup> PINTO, Helena Elias. **Responsabilidade civil do estado por omissão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

<sup>61</sup> “INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. - A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade

Mello. Concluiu a autora que este precedente foi um marco histórico, porquanto se verificou que, a partir de então, introduziu-se um novo entendimento nas decisões que se seguiram, o Estado passou a ser responsabilizado de forma objetiva pelos danos que, porventura, causou por sua omissão.

O referido Recurso Extraordinário fora interposto pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que julgou procedente ação de indenização ajuizada por menor impúbere, representada por sua genitora, que perdeu seu globo ocular direito no momento em que estudava na escola pública daquele município em decorrência de ato lesivo ocasionado por outra estudante, que perfurou o globo ocular da recorrida pelo manuseio de uma agulha de injeção. Em consequência deste ato danoso, a menor teve para sempre a perda parcial de sua visão, o que a tornou inapta para o exercício de qualquer atividade laborativa em sua vida

---

civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o eventus damni e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 1 31/417). - O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50). RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO POR DANOS CAUSADOS A ALUNOS NO RECINTO DE ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. - O Poder Público, ao receber o estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo jurídico, sob pena de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados ao aluno. - A obrigação governamental de preservar a intangibilidade física dos alunos, enquanto estes se encontrarem no recinto do estabelecimento escolar, constitui encargo indissociável do dever que incumbe ao Estado de dispensar proteção efetiva a todos os estudantes que se acharem sob a guarda imediata do Poder Público nos estabelecimentos oficiais de ensino. Descumprida essa obrigação, e vulnerada a integridade corporal do aluno, emerge a responsabilidade civil do Poder Público pelos danos causados a quem, no momento do fato lesivo, se achava sob a guarda, vigilância e proteção das autoridades e dos funcionários escolares, ressalvadas as situações que descaracterizam o nexo de causalidade material entre o evento danoso e a atividade estatal imputável aos agentes públicos. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RE 109615, Relator(a): Min. Celso de Mello, Primeira Turma, julgado em 28/05/1996, DJ 02-08-1996 PP-25785 EMENT VOL-01835-01 PP-00081.”

adulta.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro reconheceu a responsabilidade objetiva do Município do Rio de Janeiro e o condenou a indenizar a vítima do acidente ocorrido dentro de escola pública deste município com fundamento na teoria da responsabilidade objetiva do Estado, por estar a menor sob custódia e tutela deste, devendo salvaguardá-la de todo e qualquer perigo eminente, de forma a preservar a sua integridade física.

Depreende-se, portanto, que não há um consenso doutrinário acerca do presente tema monográfico, pois divide-se a doutrina brasileira quanto à aplicação da responsabilidade subjetiva ou objetiva em detrimento da omissão estatal, nos casos em que se configurar um dano injustificável ao cidadão comum. Esta divergência não reside tão-somente no campo doutrinário, pois a jurisprudência brasileira igualmente oscila entre as duas correntes majoritárias. Neste contexto, torna-se possível afirmar, pelo menos, que a teoria da responsabilidade objetiva estatal se propagou entre a atual jurisprudência brasileira, pois deste modo tem entendido o Supremo Tribunal Federal, intérprete maior das normas e princípios constitucionais.

## CONCLUSÃO

O instituto da responsabilidade civil possui características peculiares, e, em sua essência, traz a concepção de se fazer justiça, pois no momento em que o indivíduo suporta as severas consequências do dano injusto, insuportável e não causado por ele, mas sim em razão da ação ou omissão de outro indivíduo, erige, imediatamente, para aquele o direito à reparação pelo transtorno sofrido.

Logo, a reparação civil também se apresenta quando da relação entre Estado e cidadão, Administração Pública e administrado. Não poderia ser diferente, pois vivemos em um Estado Democrático de Direito, no qual este ente deve impor suas regras à sociedade, ao passo que também deve cumprir com suas obrigações em razão daquela.

Deste modo, com a evolução da própria sociedade, evoluiu-se também a responsabilidade civil do Estado, que avançou desde a sua total irresponsabilidade, até o que se tem hoje, a responsabilização máxima deste ente por todos os danos que porventura advenham de sua atuação. Assim, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 a responsabilidade do Estado emergirá todas as vezes que seus agentes causarem danos a terceiros, sendo necessária apenas a comprovação de dois elementos: o nexo de causalidade, e o dano injusto.

Este dispositivo constitucional mostrou-se claro quanto à responsabilização objetiva, fundada na teoria do risco administrativo, em decorrência da atuação positiva do Estado. Contudo, quanto às omissões, ações negativas, o legislador constituinte não apresentou qualquer solução, configurando-se uma lacuna, de modo a ser preenchida pela doutrina e jurisprudência.

Ocorre que a doutrina e tampouco a jurisprudência brasileira não se



pacificaram acerca da espécie da responsabilidade estatal quando de sua omissão, se esta será subjetiva ou objetiva.

A consequência lógica desta falta de entendimento se reflete no caso concreto, pois no momento em que o indivíduo propõe uma possível ação de reparação de danos em decorrência de atos omissivos estatais, deverá este optar pela teoria que melhor fundamentará a sua pretensão. É claro que, para o indivíduo, a melhor solução é a da teoria da responsabilidade objetiva, pois assim se bastaria apenas a comprovação de dois elementos. Ao passo que na responsabilidade subjetiva terá o cidadão um encargo a mais, ou seja, deverá este provar que o agente público agira com culpa no momento da execução de suas atividades administrativas, ou em razão do cargo exercido por ele.

A comprovação deste terceiro elemento não se mostra razoável e tampouco justo, principalmente para os hipossuficientes, aqueles que não possuem meios adequados e suficientes para arcarem com as despesas que lhe seriam impostas para a devida constatação desta prova. Assim, mal instruído o seu processo, a consequência seria a de não ter o seu pleito inicial atendido.

A questão, bastante nebulosa, será então levada ao Supremo Tribunal Federal, que terá o condão de decidir em grau definitivo a querela outrora proposta. Neste contexto, com a absoluta certeza muitos anos já terão se passado e a angústia de se ter a solução para o problema se torna mais acentuada, bem como a própria sensação de insegurança jurídica.

A omissão configura-se como uma espécie de atuação negativa, pois absteve-se o Estado de cumprir com o seu dever legal de agir, e quando esta atitude for determinante para a configuração do dano, cristalina está a responsabilidade objetiva do ente.

Assim, é com amparo neste fundamento, que grande parte da jurisprudência brasileira rende-se à aplicação da responsabilização objetiva do Estado.

O primeiro passo fora dado no julgamento do RE n.109615-2/RJ, no qual o Município do Rio de Janeiro fora condenado a indenizar vítima, estudante, que perdera o seu globo ocular direito em decorrência de acidente provocado por outra colega ao manusear uma agulha de injeção. O detalhe que fez toda a diferença neste caso é o de que estavam as estudantes em escola pública daquele município, ou seja, estavam sob sua guarda, tutela e vigilância. Entendeu o Ministro Rel. Celso de Mello que a responsabilização estatal a ser aplicada é a objetiva, uma vez que permitiu o agente, com a sua omissão, a concretização do dano.

Assim o acórdão *a quo* fora reformado e a vítima teve direito à reparação pela lesão sofrida. Este precedente inaugurou um novo entendimento na jurisprudência brasileira, pois foram muitos os julgamentos que se seguiram em sentido idêntico.

Deste modo, deve prevalecer o entendimento acerca da responsabilidade objetiva, sobretudo, nos casos em que a omissão estatal for determinante para a configuração do dano. Assim, a melhor teoria que a explica é a desenvolvida por Sergio Cavalieri Filho, que entende existir o dever de indenizar do Estado quando tratar-se da omissão específica, ou seja, quando a inércia administrativa é causa direta e imediata para a caracterização do dano, pois se do contrário for, caracterizar-se-á o Estado como um verdadeiro *segurador universal*, qualidade inviável às públicas reservas financeiras.

Por fim, a conclusão a que se chega é a de que caso se furte à aplicação da teoria da responsabilidade objetiva nos casos de omissões estatais, equivaler-se-ia a negar o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como todo o passado e evolução histórica pelo

qual passou o instituto da responsabilidade civil, bem como negar todos os valores e normas que permitiram a instituição do atual Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado**. 3. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2007.
- CASTRO, Guilherme Couto. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **O estado e a obrigação de indenizar**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 6. ed. Rio de Janeiro, 1979.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva.
- HENTZ, Luiz Antônio Soares. **Indenização da prisão indevida, doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Universitária de Direito, 1996.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- LOMONACO, J.M. Responsabilidade Civil do Estado por ato Lícito. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**, Ano I nº 6 jul-ago 200.
- LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **Responsabilidade pública por atividade judiciária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MASAGÃO, Mário. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26.ed. São Paulo: M.Fontes, 2009.

PINTO, Helena Elias. **Responsabilidade civil do estado por omissão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá, 1996.

TEPEDINO, Gustavo. **Código civil interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, v.I.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.